



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy w Lubaniu, Nr IX/38/2011, z dnia 27 maja 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

### **UZASADNIENIE**

Rada Gminy w Lubaniu, działając na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 6 ust. 2 pkt. 4 i art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2005 r., Nr 180, poz. 1493 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 27 maja 2011 r. uchwałę Nr IX/38/2011 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 czerwca 2011 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95) w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

Rada Gminy w § 6 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty”. Tym samym Rada postanowiła, że uchwała ta wchodzi w życie bez publicznego jej ogłoszenia.

Jednakże zapis ten ostać się nie może, z uwagi na fakt, iż uchwała określająca tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania jest aktem prawa miejscowego, a więc podlega publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. O takim charakterze tej uchwały przesądza fakt, iż zawiera ona normy prawne o charakterze zarówno generalnym jak i abstrakcyjnym.

Należy zauważyć, że zespół interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie nie stanowi organu wewnętrznego rady gminy czy też organu pomocniczego wójta ani nowej jednostki organizacyjnej. Jest to podmiot odrębny od organów gminy, realizujący ustawowo określone zadania gminy związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Uchwała ta jest zatem skierowana do podmiotów zewnętrznych zarówno w zakresie składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego jak i warunków funkcjonowania tego zespołu. Zespół interdyscyplinarny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizując przekazane mu zadania kieruje je nie do organów gminy ale do podmiotów zewnętrznych, do osób dotkniętych zjawiskiem przemocy w rodzinie, będących ofiarami przemocy w rodzinie.

O abstrakcyjności przepisów przedmiotowej uchwały stanowi z kolei możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Zespół interdyscyplinarny, którego sposób funkcjonowania w stosunku do mieszkańców gminy musi zostać określony w przedmiotowej uchwale, nie działa bowiem jednorazowo. Jego działalność będzie miała charakter ciągły i stały, podejmowany, jak stanowi ustawodawca, w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące.

Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. O generalności uchwały w sprawie decyduje bowiem fakt, że na brzmienie jej przepisów będzie mógł powołać się każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała odpowiada ww. warunkom, co też pozwala zakwalifikować ją jako akt prawa miejscowego.

Skoro zatem jest to akt prawa miejscowego to warunkiem jego wejścia w życie jest jego publikacja (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Ponadto przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy o samorządzie gminnym). Takim przepisem jest art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który wymienia rodzaje aktów prawnych podlegających publikacji w Dzienniku Urzędowym.

Zgodnie z treścią art. 13 tejże ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
  - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
  - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że wskazana uchwała Rady Gminy nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy. Mając na uwadze treść art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii.

Z uwagi na powyższe zasadne jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

Niezależnie od wskazanego powyżej naruszenia prawa, skutkującego stwierdzeniem nieważności uchwały, w toku postępowania nadzorczego ustalono, że:

- § 1 ust. 3, § 2 ust. 2 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie,
- § 1 ust. 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 9b w zw. z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie,
- § 3 ust. 3 przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 11 i ust. 12 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, oraz § 118 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. „W sprawie zasad techniki prawodawczej”,

Rada Gminy mocą przedmiotowej uchwały uregulowała tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Rada określiła również skład zespołu interdyscyplinarnego, wskazując, że Wójt występuje do określonych w uchwale podmiotów o wytypowanie swoich przedstawicieli (§ 1 ust. 2 i ust. 3 uchwały).

Tymczasem według art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, który zawiera normę kompetencyjną dla organu jednostki samorządu terytorialnego, rada gminy jest uprawniona do określenia, w drodze uchwały, trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Zdaniem organu nadzoru ustawa nie przyznaje Radzie Gminy kompetencji do regulowania składu zespołu interdyscyplinarnego. Należy wyraźnie podkreślić, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Ponadto wskazać należy, że skład zespołu interdyscyplinarnego określa art. 9a ust. 3 do ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W związku z tym Rada nie powinna w uchwale dokonywać powtórzeń ustawowych, ani dokonywać modyfikacji zapisów ustawowych. Z treści art. 9a ust. 3 i ust. 4 ustawy wynika, że przedstawiciele wszystkich podmiotów wskazanych w ust. 3 i ust. 4 ustawy wchodzi obowiązkowo w skład zespołu interdyscyplinarnego. Natomiast stosownie do treści art. 9a ust. 5 ustawy „W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz

przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie”. Tymczasem Rada w § 1 ust. 3 uchwały, określając skład zespołu wskazała, że Wójt Gminy Lubań może zwrócić się o wytypowanie członków zespołu także do innych podmiotów niż wskazane w pkt 2, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Rada stanowiąc § 1 pkt 3 uchwały pominęła zatem prokuratora, jako członka zespołu interdyscyplinarnego. Zdaniem organu nadzoru Rada nie była uprawniona do jego pominięcia. Ustawodawca wyraźnie wskazał bowiem, iż w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Z powyższego wynika, że ustawodawca stanowiąc o składzie zespołu wskazał prokuratora oraz inne podmioty, które potencjalnie mogłyby wchodzić w skład zespołu interdyscyplinarnego.

Ponadto Rada w § 2 ust. 2 wskazała, że Wójt spośród zgłoszonych przedstawicieli powołuje zarządzeniem zespół interdyscyplinarny w składzie minimum 8 osób na okres 4 lat. Również i w tym przypadku Rada wskazała na skład zespołu interdyscyplinarnego. Zdaniem organu nadzoru Rada tym zapisem wkroczyła w kompetencje Wójta. Do wyłącznej bowiem kompetencji Wójta należy kształtowanie składu zespołu. Wójt zwraca się zatem do podmiotów określonych w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy o wytypowanie członków zespołu interdyscyplinarnego, a do podmiotów o których mowa w art. 9a ust. 5 ustawy może zwrócić się o wytypowanie swoich przedstawicieli. W skład zespołu interdyscyplinarnego może wchodzić zatem minimum 7 osób. Natomiast Rada postanowiła, iż zespół liczy minimum 8 osób.

Rada mocą § 1 ust. 4 uchwały uregulowała zadania Zespołu Interdyscyplinarnego. Zatem i w tym przypadku Rada przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia, bowiem jak wskazano wyżej jest ona uprawniona jedynie do określenia trybu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Natomiast określenie zadań Zespołu nie mieści się w żadnej ze wskazanych wyżej kategorii, do określenia których została upoważniona. Poza tym zakres zadań Zespołu został uregulowany przez ustawodawcę w treści art. 9b ust. 1 i ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Powyższe świadczy o tym, że Rada w sposób istotny naruszyła art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

Natomiast w § 3 uchwały Rada uregulowała kwestie związane z funkcjonowaniem zespołu roboczego. W § 3 ust. 3 postanowiła m.in., że skład grupy roboczej ustalany jest przez przewodniczącego zespołu w uzgodnieniu z członkami zespołu. Tymczasem kwestia składu osobowego grupy roboczej została uregulowana przez ustawodawcę w art. 9a ust. 11 stanowiąc, że w skład grup roboczych wchodzi przedstawiciele: 1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, 3) Policji; 4) oświaty, 5) ochrony zdrowia. Natomiast według art. 9a ust. 12 w skład grup mogą wchodzić także kuratorzy sądowi, a także przedstawiciele innych podmiotów, specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Powyższe świadczy o tym, że Rada w tym konkretnym przypadku dokonała nieuprawnionej modyfikacji zapisów ustawowych.

Wskazać należy, że orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z art. 143 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski

**Ilona Antoniszyn - Klik**